APERÇU

de la Législation allemande

concernant

LA PROTECTION DE LA MÈRE ET DU NOURRISSON

En Allemagne, les œuvres ont un caractère tout à fait spécial. Elles ne sont pas, ainsi qu'en France, des œuvres de pure bienfaisance, de pure charité, et apparaissent bien plutôt comme des institutions sociales.

L'Allemagne est certainement le pays où la loi donne à l'ouvrier la protection la plus large, l'aide la plus généreuse. N'était-ce pas l'Empereur lui-même qui, dans son message du 17 novembre 1881, présentant au Reichstag la loi d'assurance contre la maladie, l'invalidité et la vieillesse, affirmait que « des garanties nouvelles devaient être données à l'ouvrier, qui assureraient la paix intérieure et donneraient à ceux qui souffrent l'assistance à laquelle ils ont droit » ?

Cette loi, votée le 15 juin 1883, introduisit le principe obligatoire de l'assurance garantissant à des centaines de milliers d'ouvriers des secours et des soins médicaux; elle a détaché tout naturellement des œuvres que nous appelons en France œuvres sociales, une série très importante d'entre elles.

D'autre part, l'Allemagne restreint le rôle des œuvres privées en imposant aux communes l'obligation d'assurer un minimum d'existence aux indigents et en municipalisant un grand nombre d'institutions d'assistance.

Cette série de restrictions aboutit à ce que les œuvres privées ne jouent plus qu'un rôle complémentaire entre l'assurance ouvrière et l'État, d'une part, et l'assistance publique, d'autre part.

Ce rôle complémentaire est sans doute très important, mais les œuvres nées de l'initiative des particuliers sont tellement liées aux

institutions politico-sociales qu'elles complètent, qu'il est souvent difficile d'établir entre elles une démarcation précise.

En tout cas, si les œuvres d'initiative privée sont moins nombreuses qu'en France, elles sont individuellement plus puissantes, plus riches et mieux organisées.

L'on est frappé, en assistant à une parade ou mieux à une manœuvre des régiments allemands, de ce qu'aucune initiative n'est laissée aux troupiers, qui du reste semblent assez peu désireux d'en prendre ; ils s'avancent méthodiquement dans un ordre parfait, leurs mouvements, leurs élans eux-mêmes paraissent réglés d'avance. Dans le domaine des œuvres, il en est un peu de même; l'esprit d'initiative est loin de s'y donner libre carrière comme en France, l'organisation est méthodique, la marche rigoureusement ordonnée, et c'est dans le cadre un peu étroit des lois que la charité évolue.



Assistance publique

Si dans l'étude de ces lois nous nous attachons tout d'abord à l'organisation de l'assistance publique, nous voyons que l'idée du *droit à l'assistance* est une des idées les plus anciennes en Allemagne. On trouve dans les vieilles coutumes du droit germanique l'obligation qu'ont les communes de nourrir leurs pauvres ; au moyen âge se révèle l'existence d'associations corporatives qui venaient en aide, en cas de maladie ou de vieillesse, à leurs membres nécessiteux : associations qui sont les ancêtres, les aïeules de l'assurance ouvrière. Enfin, au dix-huitième siècle, la plupart des pays d'Allemagne reconnaissent le « droit à l'assistance ».

Ce principe est affirmé avec précision dans la loi du 6 juin 1870 sur le domicile de secours « Unterstützungswohnsitz » ; cette loi constitue, en quelque sorte, la base de la législation charitable allemande en établissant le lieu où existe l'obligation de donner des secours à l'indigent.

Les divers États de l'Allemagne étaient régis par des lois très disparates, et l'on pouvait dire ce que Voltaire disait de notre ancienne France coutumière : « L'on y changeait de lois presque autant que de clochers, et quelquefois le même clocher pouvait abriter deux territoires juridiques différents (1). »

En cette matière, deux grands principes étaient en présence. Tout d'abord certains États, notamment la Prusse, déterminaient le lieu du secours, non par la naissance, mais par la résidence.

D'autres, au contraire, s'attachaient uniquement au lieu dont l'indigent était considéré comme originaire, où il avait les droits appelés « Heimathsrecht ».

La loi du 6 juin 1870 a consacré le premier de ces systèmes en établissant (article 10) que « l'individu qui a eu sa résidence habituelle dans la circonscription d'une union charitable locale pendant deux ans après avoir accompli sa vingt-quatrième année y acquiert son domicile de secours. »

La loi part de cette présomption que lorsqu'un individu a fixé sa résidence dans une localité pendant un certain temps et qu'il y a exercé sa profession, c'est là qu'il a fourni le maximum de son activité, c'est donc cette commune, qui a pu tirer de son activité un bénéfice possible, qui doit supporter éventuellement la charge des secours s'il devient indigent.

La loi du 6 juin 1870, qui ne s'appliquait qu'aux seuls États de l'Allemagne du Nord, a été modifiée en mars 1894 et revisée totalement par une « novelle » du 30 mai 1908 et étendue à tous les États de la Confédération germanique sauf à la Bavière, qui a conservé l'ancien principe de l'indigénat.

Elle est enfin entrée en vigueur en Alsace-Lorraine le 1er avril 1910.

Dans les articles 10 à 17, la loi règle l'acquisition du domicile de secours qui se fixe :

1° Par la résidence dans la commune ou dans la circonscription de l'union d'assistance pendant *deux ans* après la dix-huitième année ;

2° Par le mariage ;

3° Par la filiation.

L'assistance publique est donnée aux Allemands nécessiteux par l'une ou l'autre des Unions d'assistance locale : « Ortsarmenverbände », ou d'assistance provinciale, « Landarmenverbände » (art. 27).

(1) SALEILLES, *Annuaire de législation étrangère,* 1896, page 143.

L'assistance *locale* (Ortsarmenverband) est communale, municipale, distribue les secours aux indigents de la commune ou du groupement de communes ; on peut la comparer à l'institution de nos bureaux de bienfaisance.

Un « Ortsarmenverband » peut (art. 3 de la loi du 30 mai 1908) « être composé d'une ou plusieurs communes, et là où il y a des domaines (Gutsbezirke) en dehors des communes, d'un ou de plusieurs domaines, ou encore de communes et de domaines ». Les communes réunies en une même union locale sont considérées comme ne constituant qu'un seul corps, qu'un seul district des pauvres. Les administrateurs de ces unions locales sont choisis parmi les électeurs de la commune ou des communes formant le district des pauvres ; ils sont obligés d'accepter ces fonctions gratuitement pendant trois ans. L'État a le droit de contrôler leur administration (1).

L'assistance *provinciale* est plus générale. Chaque État est tenu d'organiser ces unions provinciales (Landarmenverbände) ; il étend ordinairement leur action à la circonscription de plusieurs unions locales, règle leur composition, la nature et la quotité des secours à donner et fixe dans quelle mesure les unions locales doivent être aidées par les unions provinciales.

L'administration des « Landarmenverbände » est confiée par l'État aux autorités provinciales, cantonales et communales.

(1) Plusieurs grandes villes, notamment Berlin, Hambourg, Cologne, Elberfeld ont organisé leur service de l'assistance publique selon le principe connu sous le nom de système d'Elberfeld. Il consiste à diviser la ville (ainsi qu'il fut fait à Elberfeld) en un certain nombre de circonscriptions comprenant plusieurs quartiers. A la tête de chaque quartier est placé un curateur (Pfleger) qui visite les indigents, reçoit, instruit et examine leurs demandes et soumet ses conclusions à l'assemblée des curateurs qui statue.

A Berlin, l'Assistance publique est dirigée par une grande commission, l' « Armendirektion », qui se ramifie en sous-commissions, les « Armenkommissionen », au nombre de 466. Ces « Armenkommissionen » comprennent 5 867 personnes : 5 731 curateurs et 136 curatrices (*) choisies parmi toutes les classes de la société. Les secours sont donnés surtout sous forme de secours à domicile :

1° Aux indigents assistés d'une façon permanente (Almosen empfänger);

2° Aux enfants assistés chez leurs parents (Pflegekinder) ;

3° Aux indigents secourus temporairement (Extra unterstütze).

(*) Chiffres au 31 mars 1911. Rapport de M. Kalisch, conseiller municipal de Berlin.

Tout Allemand indigent doit être secouru au moins provisoirement par l'union charitable locale dans la circonscription de laquelle il se trouve au moment où commence son indigence; cette union locale doit le secourir, quitte à se faire rembourser les dépenses faites par l'union soit locale, soit provinciale, qui en est légalement tenue.

Ici s'affirme le principe essentiel de la loi allemande que tout nécessiteux allemand, quelle que soit son origine, doit recevoir le secours opportun dans la localité où se produit son indigence sans qu'il y ait lieu de distinguer qui doit payer pour lui, que ce soit une autre commune ou un autre État ou une caisse d'invalidité ou de maladie ou de vieillesse : peu importe... avant tout, le secours doit être fourni au pauvre, on recherche ensuite à quelle caisse cette dépense incombe et ce n'est que plus tard que le règlement de compte s'établit. Ainsi, pour le sujet qui nous occupe, qu'une jeune mère ait besoin pour elle ou pour son nourrisson d'un secours, elle le demande et doit le recevoir dans la commune où elle se trouve, où elle est tombée malade, sans que l'on puisse lui objecter qu'elle ne possède pas son domicile de secours dans la circonscription, qu'elle est « étrangère », c'est-à-dire qu'elle est originaire d'un autre État de la Confédération germanique.

Nous retrouvons ainsi dans la loi elle-même les principes de la doctrine, à savoir « qu'il n'est pas admissible que dans l'Empire allemand quelqu'un puisse mourir de faim », axiome accompagné des deux corollaires que l'assistance ne doit pas dépasser le salaire de l'ouvrier libre et que les personnes tombées dans la misère doivent être assurées d'une digne existence humaine (Menschenwurdiges dasein) : il ne suffit pas de se contenter de mettre l'indigent simplement à l'abri de la faim par un secours insuffisant (1).

Toutefois, il ne faudrait pas conclure que l'assistance est aveuglément donnée et que l'indigent, la mère, l'enfant soient dans tous les cas secourus par la commune ou par l'État. Tout au contraire, le rôle de l'Assistance publique est strictement délimité, aussi bien par les devoirs étroits qui incombent à l'individu, notamment au père, que par l'obligation imposée par la loi au travailleur de s'assurer contre la vieillesse, la maladie, l'invalidité.

  

(1) *Anweisung betreffend die Verwaltung der offenen Armenpflege der Stadt Berlin*, § 50.

Situation juridique des enfants naturels

En ce qui a trait à l'enfant nous voyons le Code civil allemand imposer au père, au « procréateur » — selon l'expression consacrée — le *devoir* de pourvoir à l'entretien de son enfant.

Ce principe, normal en ce qui concerne la filiation légitime, est appliqué rigoureusement à l'égard des enfants naturels.

Le Code civil de 1900 non seulement admet la recherche de la paternité, mais il établit même une présomption de paternité puisque, aux termes de l'article 1717, « est considéré comme père d'un enfant naturel celui qui a cohabité avec la mère pendant la période de conception, à moins (*exceptio plurium*) qu'une autre personne n'ait pendant la même période aussi habité avec elle ».

Le père doit à son enfant naturel, jusqu'à l'âge de seize ans, « l'entretien conforme à la situation sociale de la mère » [art. 1708], cet entretien comprenant non seulement tous les besoins de la vie, mais aussi les frais d'éducation et d'instruction sans que le législateur prenne en considération la fortune du débiteur.

Cette action alimentaire n'appartient pas à la mère, mais au représentant légal de l'enfant, à un tuteur.

Ce tuteur est nommé dans les formes ordinaires de la tutelle (1) par le tribunal des Tutelles, le « Vermundschaftsgericht », après avis du Conseil des Orphelins, du « Gemeindewaisenrath », qui veille à ce que les tuteurs remplissent bien leurs fonctions.

Le tribunal des Tutelles doit appeler obligatoirement à la charge de tuteur le grand-père maternel de l'enfant [art. 1776]. A défaut du grand-père, il peut choisir la mère elle-même ou quelqu'un des parents ou des alliés de l'enfant [art. 1789].

Les enfants naturels placés dans les hospices ou les établissements analogues ont pour tuteur de plein droit le directeur de ces établissements.

L'entretien de l'enfant est fourni par le service d'une pension payée en deniers, d'avance et par trimestre [art. 1710]; il ne prend pas fin par le décès du père et, situation tout à fait spéciale et anormale, la succession s'en trouve débitrice : l'héritier du père

(1) A. Roux. Thèse *De la condition juridique des enfants naturels dans le Code civil allemand*, Paris, 1902.

n'ayant le droit d'écarter l'enfant naturel qu'en lui payant le montant de la réserve qu'il aurait eue s'il avait été légitime [art. 1712].

La mère possède une action personnelle contre le père naturel de son enfant; la loi lui accorde une créance en remboursement des frais d'accouchement et des frais d'entretien pendant les six premières semaines après l'accouchement [art. 1715]. Cette créance existe même si l'enfant n'a pas vécu, s'il est mort-né, ou s'il est né après le décès du père. La mère a le droit, même avant la naissance, de demander que, par décision provisoire, ces frais, ainsi que ceux de l'entretien de l'enfant pendant trois mois, soient consignés [art. 1716].

Cette action en indemnité contre le père naturel a un caractère très original, en ce sens qu'elle est accordée à la mère alors qu'elle est inspirée par l'intérêt de l'enfant et dans le but de garantir son existence. Ainsi se révèle la pensée du législateur allemand : il a considéré que l'intérêt public, autant que l'intérêt privé, commandaient cette prescription; il a redouté, dans cet esprit de crainte de diminution des naissances que l'on rencontre partout, de s'exposer, en ne donnant pas à la mère une situation privilégiée, à faire grandir démesurément la liste des avortements et des infanticides. Il a voulu également diminuer ainsi les charges des caisses publiques et ne pas les mettre dans la nécessité de faire des avances qu'elles risquaient de ne jamais recouvrir.

L'Assistance publique n'intervient donc que dans les cas de nécessité, lorsque les parents sont, par suite d'indigence temporaire ou définitive, provisoirement ou pour toujours hors d'état de remplir leurs devoirs envers leur enfant, ou lorsqu'ils ont été déchus de la puissance paternelle.

Parmi les enfants ainsi privés des soins de leurs parents, l'Assistance publique s'occupe tout d'abord des *orphelins* et les place soit dans des établissements : orphelinats comme il en existe à Berlin, soit chez des particuliers. Ces enfants se trouvent sous la tutelle du Conseil des Orphelins (Gemeindewaisenrath) et leur surveillance s'exerce par l'entremise d'inspecteurs et de « Pflegerinnen », d'inspectrices.

Les orphelins sont, au sens strict du mot, les enfants qui ont perdu leurs parents (1), mais l'Assistance publique étend l'institution des orphelins aux enfants dont les parents, par suite d'une absence prolongée, de peines privatives de liberté ou d'infirmités, ne

(1) *Anweisung betreffend die Verwaltung der offenen Armenpflege der Stadt Berlin*, § 87.

peuvent plus s'occuper ; ou bien encore les enfants dont les parents [art. 1666 du Code civil] ont été déchus de la puissance paternelle, lorsque leurs tares morales les rendent inaptes à remplir leurs devoirs ; enfin les enfants dont la mère ne peut pas s'occuper pour un motif quelconque.

Les enfants qui se trouvent auprès de leurs parents sont exclus de l'admission dans l'Assistance des orphelins. Mais les parents indigents et surtout la veuve et la mère abandonnée par son mari reçoivent un secours (Plegegeld) calculé d'après l'état de santé, la capacité de travail de la mère comme aussi d'après l'âge, le nombre et la santé des enfants (1).

Lorsque la mère a été abandonnée par son mari, le secours n'est donné que pour trois mois et renouvelable pour un délai de même durée s'il est prouvé que les démarches faites pour ramener le mari au foyer n'ont pas abouti (2).

Les municipalités des grandes villes, notamment la ville de Berlin, ont organisé des crèches, des garderies, et ont institué des consultations de nourrissons où les mères et les femmes à qui ont été confiés des nourrissons reçoivent gratuitement les avis et les conseils relatifs aux soins et à la nourriture des jeunes enfants (3).

Si une mère se trouve dans l'impossibilité de garder son enfant avec elle et qu'elle se trouve dans un état d'indigence constaté, son enfant est considéré comme orphelin.

S'agit-il d'un enfant naturel ? l'union charitable locale, l' « Armendirection », si c'est à Berlin, adresse la mère au père de l'enfant en lui délivrant un certificat d'indigence pour faire valoir sa réclamation. Si cette recherche de paternité n'aboutit pas, si le père est indigent lui-même, malade ou décédé, la mère se trouvant elle-même dans l'impossibilité d'assurer l'entretien de l'enfant, celui-ci sera traité comme un orphelin et placé dans un orphelinat (Waisenhaus), ou plus généralement chez des particuliers, à moins que l'Assistance publique ne fasse bénéficier la mère et le nouveau-né d'une hospitalisation temporaire dans un établissement privé : hospitalisation qui a un double avantage, celui d'assurer à l'enfant l'allaitement maternel et celui de moraliser la mère en développant chez elle la notion de ses devoirs maternels.

L'Allemagne a renoncé aux hospices d'enfants trouvés, les

(1) *Anweisung betreffend die Verwaltung der offenen Armenpflege der Stadt Berlin*, § 57.

(2) *Ibidem*, § 59.

(3) *Ibidem*.

enfants abandonnés sont confiés par l'Assistance publique à des particuliers ainsi que les orphelins.

Ce placement est régi par une législation particulière à chaque État, notamment en Bavière, en Wurtemberg, en Saxe, dans le grand-duché de Bade. Mais dans tous ces États une prescription se retrouve partout, c'est celle qui enjoint aux personnes qui ont reçu un enfant en garde de faire à la police la déclaration de l'entrée et de la sortie du nourrisson, qu'il ait été placé avec ou sans indemnité ; tout manquement à cette règle étant puni d'amende.

En Prusse, la loi du 2 juillet 1900 règle cette question dans le même sens et permet, lorsqu'il est de l'intérêt public de protéger l'enfant, pour quelque motif que ce soit, de l'enlever à sa famille dès l'âge le plus tendre. La loi étend ainsi considérablement le droit d'intervention de l'État en matière d'éducation, substituant au principe de la correction qui formait la base de la loi de 1878 celui de la préservation. Chaque enfant envoyé dans une famille reçoit un protecteur, un « Fürsorger (1) ».

(1) Il n'existe pas en Allemagne de statistique générale faisant connaître le nombre des indigents secourus dans l'Empire; il n'est donc pas possible de se rendre un compte exact, pas plus en ce qui concerne les enfants que les adultes, du mouvement de paupérisme dans l'ensemble du pays, et il faut s'en référer aux statistiques et aux rapports des grandes villes ou de certains États notamment de la Bavière (article de M. Dugué de Bernonville, dans le *Journal de la Société de statistique de Paris*, n° 7, juillet 1912).

Pour Berlin, le rapport d'administration du Conseil municipal concernant l'assistance publique pour l'année 1910, nous apprend que l'assistance aux Orphelins a dépensé une somme de 2 589 865 marks et l'assistance aux Enfants abandonnés 1 026 380 marks.

En ce qui concerne les Enfants assistés (Pflegekinder), le rapport établit dans ce tableau le montant des secours accordés, chaque mois, au 31 mars 1911.

	1911	1910	1909
Jusqu'à 6 marks....................	1 120	1 258	148
De 6 marks à 7,50................	796	925	1 614
De 7,50 à 9 marks................	7 622	8 114	10 282
Au-dessus de 9 marks	3 951	3 106	782
Total des enfants assistés.....	13 489	13 503	12 826

Le nombre des mères assistées a été en 1910 de 7 629.

*

Lois d'assurances ouvrières

SECOURS AUX FEMMES EN COUCHES
REPOS OBLIGATOIRE
PENSIONS DES VEUVES ET DES ORPHELINS

Assurer aux indigents une « digne existence humaine », leur donner le droit à l'assistance n'était pas suffisant; il y avait mieux à faire, car l'aumône, toujours un peu humiliante pour qui la reçoit, est souvent inefficace et, quelle que soit l'importance de cette sorte de secours, elle ne fait généralement que soulager momentanément sans relever définitivement. Il faut prévenir la misère, l'empêcher de naître, substituer au droit absolu à l'assistance, l'obligation de la prévoyance, remplacer l'aumône par un secours permanent prévu et mérité. C'est dans cet esprit que Bismarck fit voter les lois d'assurances ouvrières et ce sera toujours un de ses plus beaux titres de gloire d'avoir su comprendre qu'il fallait protéger l'ouvrier et, devant les menaces du socialisme, d'avoir orienté et dirigé le législateur vers une politique sociale de sage prévoyance, protectrice de la classe laborieuse, tendant à couvrir tous les risques.

C'est en 1883 que fut votée la première loi d'assurance contre la maladie et en 1884 que fut promulguée la loi contre l'invalidité.

Ces lois, plusieurs fois modifiées depuis leur vote, ont été remaniées et codifiées tout récemment, le 19 juillet 1911, sous le nom de « Reichsversicherungsordnung », Code impérial d'assurances ou plus exactement, devrait-on dire, Code d'assurances ouvrières allemand (1).

Ce Code, de 1 805 articles, précédé d'une loi organique d'introduction réglant les dispositions relatives à l'entrée en vigueur dès le 1er février 1912, ne modifie pas les principes des lois précédentes qu'il réunit. Il se borne à étendre le domaine des allocations pri-

(1) *Reichsversicherungsordnung. (Herausgegeben von Regierungsrat Sauftenberg).* Leipzig. Universal-Bibliothek, — chez Le Soudier, à Paris.

mitivement allouées et à créer une institution nouvelle : l'assurance des veuves et des orphelins.

Le Code d'assurances ouvrières comprend six livres.

Le premier livre institue ou développe l'organisation générale des autorités chargées du service de l'assurance qui sont :

1° Les Offices d'assurances, divisions non autonomes des autorités administratives inférieures ou communales, présidées par le chef de l'administration correspondante assisté, le cas échéant, par des assesseurs élus moitié par les patrons, moitié par les ouvriers ;

2° Les Offices supérieurs d'assurances, organes rattachés à l'administration supérieure ou autonomes et composés d'agents désignés par l'administration et d'assesseurs élus ;

3° L'Office impérial des Assurances et les Offices de l'État.

Le législateur allemand s'est efforcé de conserver les Sociétés d'assurance mutuelles existantes, estimant que la gestion locale et l'autonomie étaient des éléments nécessaires au succès de l'institution. Il en résulte que la variété des Caisses d'assurances est infinie : Caisses locales, Caisses rurales pour les ouvriers agricoles ou nomades, domestiques, ouvriers à domicile, Caisses de fabriques pour les ouvriers de la grande industrie, Caisses de corporation pour ceux de la petite industrie, Caisses supplétives ou véritables Sociétés de secours mutuels (1).

Dans les trois livres suivants le Code étudie les trois branches d'assurances :

L'Assurance contre la maladie, où nous trouverons les secours de femmes en couches : livre II.

L'Assurance contre les accidents, dont nous n'aurons pas à nous occuper : livre III.

L'Assurance contre l'invalidité, à laquelle a été rattachée l'Assurance des veuves et des orphelins : livre IV.

Le livre V organise les relations entre les différents établissements d'assurances et le livre VI règle la procédure.

L'Assurance contre la maladie est *obligatoire* pour les ouvriers, apprentis, domestiques et assimilés, personnel de la navigation, etc... sans limitation de salaire et pour les employés tels que commis de pharmacie, personnel de théâtre, musiciens d'orchestre, etc... jusqu'à concurrence d'un salaire de 2 500 marks (3 125 francs) [art. 165 du Code].

Les charges de l'Assurance ne doivent pas excéder 4 1/2 pour

(1) *Bulletin de l'Office du Travail*, année 1912, n° 3.

100 du salaire [art. 386], elles sont déterminées par les statuts de la Caisse d'assurance. Le taux généralement admis est de 3 pour 100. Ces charges sont supportées [art. 380] pour deux tiers par les ouvriers et pour un tiers par les patrons ; les statuts de la Caisse d'assurance peuvent [art. 382] édicter que les charges seront réparties par moitié entre employeurs et employés.

Les cotisations sont payées en totalité par le patron, qui retient à l'ouvrier sa part contributive sur son salaire [art. 392].

Des peines sévères de prison et d'amende s'élevant jusqu'à 3 000 marks frappent le patron qui transgresse les prescriptions de la loi ; des amendes sanctionnent les obligations des assurés [art 529 à 534].

Dans cette assurance la collectivité, l'État n'intervient jamais par un subside.

L'Assurance est réalisée par six caisses : locales, rurales, industrielles, corporatives, minières et supplétives [art. 225 et suivant] administrées par un comité directeur composé de délégués ouvriers élus pour deux tiers et de délégués patrons pour un tiers [art. 331].

En cas de maladie, chaque assuré a droit [art. 182], dès le quatrième jour de la maladie, au « Krankenpflege », aux soins du médecin, aux traitements médicaux et fournitures de médicaments ; il reçoit, et cela pendant *vingt-six* semaines, un secours (Krankengeld) en argent égal à la moitié de son salaire. Ces secours peuvent être, selon ce qu'en décident les règlements de la Caisse, prolongés en cas de besoin pendant un an. En cas d'hospitalisation de l'assuré dans un hôpital ou une maison de santé, la moitié du secours de maladie est remis à ses ayants droit.

Une question se pose en ce qui concerne les femmes : la question de savoir si la grossesse et l'accouchement doivent être compris dans les cas de maladie et si par conséquent la femme enceinte ou nouvellement accouchée a droit aux secours de maladie prévus par son assurance ? La jeune mère peut-elle prétendre au « Krankengeld » comme si elle était atteinte d'une maladie quelconque ?

Évidemment il est impossible d'assimiler l'accouchement, la grossesse même à une maladie. « L'accouchement dit M. Fuster, est un événement qui appartient à la catégorie des joies et des peines normales de la famille » ; aussi la loi allemande a mis à part dans le chapitre III du livre II du Code d'assurance, sous la rubrique *Wochenhilfe* [art. 195 à 200], la grossesse et l'accouche-

ment, considérant que l'on se trouve là en présence de manifestations de troubles physiologiques normaux.

L'article 195 établit que : « les femmes en couches qui ont été assurées, au moins pendant six mois, contre la maladie au fonds de l'assurance de l'Empire ou à une caisse de mineurs reçoivent un secours de couches de l'importance du secours de maladie pendant *huit semaines,* dont six semaines au moins pour le temps qui suit l'accouchement ».

La loi contre la maladie de 1883 prescrivait dans son article 20, paragraphe 2, que « l'accouchement sera considéré comme une maladie, au moins pendant trois semaines, il sera donc indemnisé comme une maladie et la femme touchera son demi-salaire ».

Lors de la modification de la loi, le 10 avril 1892, le secours fut déclaré obligatoire pendant *quatre* semaines pour être porté en 1903 à *six* semaines.

Enfin, aujourd'hui, le « Reichsversicherungsordnung » déclare que le temps indemnisé sera de *huit* semaines.

Ceci est une obligation stricte et précise, toute femme assurée qui accouche, après le sixième mois de son entrée dans l'assurance, d'un enfant, fût-ce d'un enfant mort-né ou d'un enfant qui meurt aussitôt, fût-elle fille-mère ou mariée, car la loi n'a pas fait de distinction dans un large esprit de libéralisme, touche pendant huit semaines sans aucune déduction son demi-salaire et sans qu'il y ait nécessité de prouver l'incapacité de travail pendant la durée des six semaines qui suivent l'accouchement. La caisse d'assurances peut [art. 196] offrir à la mère et avec son consentement, au lieu de lui verser son secours de couches, de la faire soigner dans un hôpital de maternité. Elle peut aussi lui faire donner à domicile des soins médicaux et de sage-femme ; en ce dernier cas, le secours est réduit de moitié, par conséquent au quart du salaire.

Ce secours de couches n'est dans la réalité comme dans l'esprit même du législateur qu'une compensation, une juste indemnité pour les femmes qui travaillent dans les ateliers, dans les usines et a qui la loi industrielle impose un long chômage.

Le gouvernement allemand, s'inquiétant de la grande mortalité infantile dans les milieux industriels, voyant augmenter sans cesse le nombre des femmes travaillant dans les fabriques, prescrivit en 1874 une enquête. L'on se rendit compte que la journée de travail était trop longue pour les femmes et qu'elles se relevaient trop tôt après leurs couches, aussi le Reichstag vota le 17 juillet 1878 une loi sur la Protection ouvrière qui interdisait l'emploi des femmes dans les

fabriques pendant les *trois* semaines qui suivent leur accouchement. La loi d'industrie, la Gewerbeordnung du 8 mai 1891, vint compléter cette mesure de protection en interdisant [art. 137, § 5] d'occuper « les femmes accouchées pendant les *quatre* semaines qui suivent l'accouchement ; elles ne peuvent être occupées pendant les deux semaines suivantes que sur le vu d'un certificat de médecin autorisé ».

Enfin la loi du 28 décembre 1908 — Gesetz betreffend die Abänderung der Gewerbeordnung — portant modification de la loi sur l'industrie du 1er juin 1891, interdit sous peines graves [art. 137] « d'employer des ouvrières avant et après leur accouchement pendant une durée totale de *huit* semaines. La rentrée des femmes à l'usine est subordonnée à la preuve que depuis leur délivrance *six* semaines au moins se sont écoulées ».

Ces lois successivement ont éloigné la femme de son travail pendant trois semaines, puis pendant six semaines et enfin pendant deux mois, lui retirant tout salaire. Il était indispensable que ce chômage fût en partie indemnisé et le secours de couches de trois semaines en 1883, de six semaines en 1903 et de huit semaines en 1911 donnant à la femme son demi-salaire est un palliatif à peine suffisant au moment où précisément toutes les dépenses d'un ménage se trouvent accrues et où les charges de la famille augmentent.

Cette loi industrielle, comme son nom l'indique du reste, ne s'applique pas aux femmes occupées aux travaux des champs ; ces dernières ne sont soumises à aucune prescription les empêchant de se livrer à leur labeur parfois si pénible et si dur, elles retournent aux champs quand il leur plaît, le plus souvent quelques jours à peine après leur accouchement. Mais, par contre, le Code d'assurances se montre moins généreux à leur égard, conservant au secours de couches ce caractère d'indemnité d'un chômage imposé par la loi ou par la nature, et l'article 195 déclare que « pour les assurées non soumises à la loi d'industrie, membres d'une caisse rurale, les statuts de chaque caisse détermineront la durée du secours de couches, lequel sera au moins de quatre semaines et au plus de huit ». Aussi serait-il à souhaiter que tous les avantages de la loi fussent étendus aux femmes de la campagne de même qu'aux femmes qui travaillent à domicile.

C'est à la campagne que les naissances sont les plus nombreuses, il est étonnant que le législateur allemand n'ait pas songé à protéger d'une manière efficace toutes les mères qui actuellement, du fait qu'elles ne sont pas assujetties à la loi d'industrie, se voient

refuser les secours qui leur permettaient de prendre un repos indispensable pour leur santé et le bien de leurs nourrissons.

En ce qui concerne la *grossesse* il convient d'établir une distinction : la grossesse provoque-t-elle une maladie, des troubles graves? On doit la considérer comme une maladie et la femme doit toucher les secours ordinaires de maladie. Au contraire, et c'est le cas le plus fréquent, la grossesse ne provoque-t-elle que des troublés inhérents à l'état même de grossesse, une fatigue, une lassitude qui obligent la mère à se reposer? ce n'est plus une maladie et la femme assurée ne peut plus rien réclamer de son assurance et n'aurait aucun secours à espérer si le Code d'assurance contre la maladie n'avait pas, dans son article 199, donné aux Caisses d'assurances la faculté de pouvoir accorder à la femme enceinte qui devient incapable de travailler un secours de grossesse égal au secours de maladie pendant une durée de six semaines. La Caisse peut imputer sur cette prestation le temps, soit quinze jours dus sur le secours de couches dont nous venons de parler.

Enfin la Caisse a encore la faculté de faire donner des soins de sage-femme et même des consultations de médecin à la femme que son état de grossesse a particulièrement fatiguée.

Toutefois, il faut le répéter, ces mesures ne sont pas une obligation, mais une faculté pour les caisses, qui ne sont tenues rigoureusement, aux termes de la loi, qu'à un secours de couches dû au moment de l'accouchement.

La loi complète ces mesures de protection en accordant aux caisses la faculté de donner [art. 205 2°] des secours aux femmes mariées non assurées elles-mêmes, mais dont les maris sont assurés.

Enfin, par une innovation heureuse, le Code d'assurances permet aux Caisses, afin d'encourager l'allaitement maternel, de « donner aux femmes désignées dans la première partie de l'article 195 (1), tant qu'elles nourrissent le nouveau-né, un secours d'allaitement (Stillgeld) qui peut égaler la moitié du secours de couches et cela pendant une durée de douze semaines après l'accouchement ».

Cette innovation répond, en partie du moins, aux préoccupations, aux désirs des médecins et des philanthropes allemands et dont il sera parlé plus loin. Avant cette loi le législateur n'avait pas prescrit de primes d'allaitement; avec le Code nous constatons un progrès assez faible, car ce n'est pas une obligation qui incombe aux

(1) C'est-à-dire aux femmes soumises à la loi d'industrie.

Caisses, mais une simple faculté qui leur est laissée de donner une somme qui atteint la moitié du secours de couches, c'est-à-dire le quart du salaire, à la jeune mère qui allaite son nouveau-né.

Une statistique de l'Office du Travail (1) indique que les secours de grossesse et d'acconchement ont atteint :

En 1903,	la somme	de 2 851 555	marks,	soit 1,2 %
En 1904,	—	de 4 286 000	marks,	soit 1,6 %
En 1905,	—	de 4 579 000	marks,	soit 1,5 %
En 1906,	—	de 5 062 000	marks,	soit 1,6 %
En 1907,	—	de 5 493 000	marks,	soit 1,5 %
En 1908,	—	de 5 927 000	marks,	soit 1,5 %
En 1909,	—	de 6 113 000	marks,	soit 1,5 %
En 1910,	—	de 6 432 231	marks	

Ces secours, qui augmentent progressivement d'année en année, représentent environ 1,5 % des allocations générales des Caisses de maladie qui, pour la seule année de 1909, ont distribué 338 771 900 marks de secours. Ce chiffre vraiment impressionnant dépasse — et de combien ! — la somme de 26 millions de francs que pendant la même année les Sociétés de secours mutuels françaises ont distribués à leurs adhérents !

Le nombre des femmes assurées contre la maladie a été de 3 450 812 en 1909 sur une population féminine de 32 353 000 (2).

Nous arrivons à l'examen en dernier lieu d'une institution très intéressante qui marque une innovation du Code d'assurances : celle des pensions des veuves et des orphelins.

Toutes les lois sur les accidents du travail prévoient l'attribution d'une indemnité aux ayants droit de la victime, soit sous forme de somme forfaitaire versée à la veuve et aux orphelins, soit sous forme de pension viagère à la veuve et aux enfants jusqu'à un certain âge. Toutefois cette assurance ne vise que les cas où la mort du chef de famille est due à un accident du travail donnant droit à l'indemnité. L'assurance des veuves et des orphelins dont il est question ici indemnise les ayants droit de la perte du chef de famille, quelle que soit la cause de sa mort.

Le Code rattache cette institution aux assurances contre l'invalidité, livre IV.

Ces assurances sont réalisées par des institutions territoriales :

(1) Statistisches Jahrbuch für das deutsche Reich, 1912.

(2) Voir thèse de doctorat : *l'Assurance maternelle,* Maurice Melin, librairie Sirey, 1911.

« Versicherungsanstalten » ; professionnelles : « Sonderanstalten ».

Aux termes de l'article 1226, « sont soumis à l'assurance obligatoire à partir de l'âge de seize ans les ouvriers, compagnons, apprentis, domestiques, quel que soit leur salaire, de même que les commis de pharmacie, acteurs, musiciens d'orchestre, surveillants d'ateliers ou contremaîtres gagnant moins de 2 000 marks par an ».

L'assuré a droit à une pension d'invalidité, quel que soit son âge au moment où il est devenu invalide; cette pension comprend une partie variable suivant son salaire et le nombre de semaines pendant lesquelles il a versé sa cotisation et une partie fixe de 50 marks fournis par l'État (62 fr. 50).

L'assuré parvenu à l'âge de soixante-dix ans qui a versé sa cotisasation pendant 1 200 semaines a droit à une pension comprenant une part fixe de 50 marks versée par l'État et une part variable suivant la classe à laquelle il appartient d'après son salaire et d'après ses cotisations hebdomadaires ; les classes, au nombre de cinq, se voient attribuer respectivement les rentes et les cotisations suivantes [voir les articles 1245, 1293 et 1392].

CLASSES	SALAIRES PAR AN	RENTE PAYÉE A 70 ANS	COTISATION PAR SEMAINE
I.......	350 marks	60 marks	16 pfennigs
II......	350 marks à 550 marks	90 marks	24 pfennigs
III.....	550 marks à 850 marks	120 marks	32 pfennigs
IV......	850 marks à 1 150 marks	150 marks	40 pfennigs
V......	1 150 marks à 2000 marks	180 marks	48 pfennigs

Les charges de l'assurance sont supportées à part égale par le patron et l'assuré.

Les cotisations sont « hebdomadaires » ; elles sont acquittées en entier par le patron, par l'apposition de timbres sur des cartes d'assurances, le patron retenant à l'ouvrier sa part sur son salaire.

Enfin, lorsqu'un assuré meurt, quel que soit son âge, qu'il soit ou non invalide, sa veuve a droit [art. 1292] à une pension, égale aux 3/10 de la pension à laquelle son mari avait droit ou aurait eu droit au moment de son décès, majorée d'une allocation fixe d'Empire de 50 marks (62 fr. 50) par an.

Les enfants de l'assuré âgés de moins de quinze ans reçoivent une pension comprenant une subvention annuelle fixe de 25 marks

versée par l'État et une somme égale aux 3/20 de la pension qu'avait ou qu'aurait eue l'assuré au jour de son décès pour le premier enfant et au 1/40 pour chacun des autres [art. 1285 et 1292].

Les petits enfants de moins de quinze ans reçoivent la pension d'orphelins tant qu'ils sont dans le besoin.

Le total des pensions des veuves et des orphelins ne doit pas excéder une fois et demie la pension d'invalidité et les pensions dues aux orphelins seuls ne doivent pas dépasser le montant de cette pension [art. 1294].

Le Code accorde enfin [art. 1296] à la veuve, au moment du décès de l'assuré, une allocation égale à une année de pension de veuve et donne aux orphelins, lors de l'accomplissement de leur quinzième année, une dot égale à huit semaines de pension d'orphelin.

Le versement de la pension de veuve cesse au cas d'un nouveau mariage [art. 1198].

Une loi plus nouvelle encore (du 27 décembre 1911) sur l'assurance des employés contre la vieillesse et l'invalidité, dont la date d'entrée en vigueur n'est pas encore fixée, a étendu le bénéfice de l'assurance obligatoire aux employés des deux sexes ayant un traitement annuel égal à 5000 marks (6 250 francs), âgés de seize ans. Ces assurés nouveaux, qui jusqu'à présent étaient exclus des lois d'assurances sociales, sauf de l'assurance contre les accidents, sont répartis en neuf classes d'après leur traitement. A chacune des classes correspondent une cotisation mensuelle différente et une pension différente d'invalidité et de vieillesse (âge de soixante-cinq ans).

Les veuves d'assurés ont droit à une pension égale aux 2/5 de la pension de retraite du *de cujus*. Les orphelins de père ou de mère reçoivent le 1/5, les orphelins de père et de mère le 1/3 de la rente de veuve, sans que le total de ces rentes puisse excéder le montant de la pension de retraite de l'assuré.



CONCLUSION

L'Allemagne est le premier pays qui après la Suisse se soit préoccupé de secourir les jeunes mères et de protéger les nouveau-nés. C'est que l'Allemagne est le pays où l'enfant est l'objet de toutes les préoccupations, où la question de l'enfant prend l'importance la plus grande.

L'enfant, selon une expression saisissante de M. Fuster, est un « capital national » et l'Allemagne d'aujourd'hui est débitrice de ce capital vis-à-vis de l'Allemagne de demain. L'Empereur disait au Congrès international pour la protection de la femme tenu à Berlin en 1890 : « La protection de la femme en couches est inséparablement liée à la conservation de la race, aussi dans une telle question, l'argent ne peut pas entrer en considération. » Les écrits des médecins, leurs rapports, les brochures de propagande expriment la même idée.

« Sommes-nous vraiment ce peuple fier de sa vitalité, puissant, plein de force ou ne le sommes-nous pas ? L'Allemagne a encore aujourd'hui près de deux millions de naissances par an, c'est cette production des femmes allemandes qui protège la force croissante de la nation dans l'Industrie et le Commerce et qui constitue d'autre part sa fière puissance militaire et comme le rempart, la digue du fleuve profond de notre travail agricole ; » ce sont là les termes un peu grandiloquents d'un rapport du docteur Mayet publié dans le bulletin de la Ligue pour la protection de la mère, *Bund für Mutterschutz.*

En effet, l'Empire allemand, malgré un accroissement progressif et très intense de sa population, ne voit pas accroître le nombre des naissances : le recensement du 1er décembre 1910 établit que le nombre des habitants de l'Empire est de 64 926 993 contre 60 641 489 au 1er décembre 1905 et 49 428 470 au 1er décembre 1890. Or, malgré cette augmentation considérable de la population, le chiffre des naissances ne s'est pas sensiblement accru, il est resté stationnaire, puisque, si le recensement du 1er décembre 1890 accuse 1 820 264 naissances, celui du 1er décembre 1910 n'en révèle que 1 924 778 (1), tandis que le chiffre de l'excédent

(1) *Statistiches Jahrbuch für das deutsche Reich.*

des naissances sur les décès tend à décroître, étant de 879 113 en 1910, de 884 061 en 1909, de 879 561 en 1908, de 882 624 en 1907, de 910 275 en 1905.

Aussi le professeur Mayet conclut : « Il naît un ver dans le chêne allemand : ce ver, c'est la mortalité des enfants. »

En effet la mortalité des nouveau-nés était effrayante ; ainsi, en 1901, elle atteignait encore le chiffre de 420 223 enfants de moins d'un an, soit 20,7 pour 100 enfants nés vivants. Ce chiffre, grâce aux mesures prises, s'est beaucoup abaissé pour atteindre 311 462 en 1910 : on était arrivé à sauver 108 761 enfants qui, dix ans plus tôt, seraient morts. Malgré tout, la moyenne de la mortalité en Allemagne pendant la première année atteint, en 1910, 16,2 pour 100 ; elle est supérieure à celle de la plupart des autres nations d'Europe, puisqu'en France, pendant la même année, elle s'est abaissée à 10 pour 100; en Angleterre à 10 pour 100 ; en Belgique à 13,8 pour 100 ; en Italie à 15 pour 100 ; dépassée seulement en Autriche-Hongrie (20,9 pour 100) et en Russie où, en 1901, la mortalité infantile atteignait 27,2 pour 100.

Cette mortalité se produisait précisément dans les classes que l'on doit protéger le plus, dans les classes pauvres où les naissances sont les plus nombreuses ; ainsi, dans le quartier élégant de Berlin de Friedrichstadt, sur 1 000 nourrissons on compte 148 décès, tandis que dans le faubourg ouvrier de Wedding on en constate 366.

Ces chiffres prouvent, la santé des nouveau-nés dépendant en premier lieu du repos et des soins avant et après l'accouchement, que dans les quartiers pauvres les femmes ne se reposent pas avant leur délivrance et se relèvent beaucoup trop tôt soit afin de vaquer aux soins du ménage et de la tenue de la maison, soit afin de travailler, l'indemnité du demi-salaire étant insuffisante à les retenir chez elles au moment précisément où les dépenses augmentent.

Mais la santé des nouveau-nés dépend aussi de l'allaitement. Le lait de la mère appartient à l'enfant, affirme un rapport de la « Bund für Mutterschutz », en établissant qu'à Berlin sur 1 000 enfants,

En 1890, 529 enfants étaient nourris au sein ;
En 1895, 446 enfants étaient nourris au sein ;
En 1900, 332 enfants étaient nourris au sein.

Constatation qu'il importe de rapprocher des chiffres officiels de la statistique de Berlin (1) qui prouve que, pour l'année 1900, sur 100 nourrissons morts en bas âge, 8,2 pour 100 sont atteints de

(1) *Statistiches Jahrbuch der Stadt Berlin.*

maladies intestinales (Magen und Darm-Krankkeit) et 10 pour 100 de rachitisme (Englischen Krankkeit), maladies dues uniquement ou en grande partie du moins à un sevrage trop précoce.

Les philanthropes allemands n'hésitent pas à conclure que les lois actuelles leur paraissent insuffisantes, et ils émettent, afin de les rendre satisfaisantes, les vœux suivants. Tout d'abord ils réclament qu'un repos obligatoire d'au moins *douze* semaines soit imposé à la mère, repos comprenant six semaines avant l'accouchement et six semaines après et pendant lequel le secours alloué serait celui du *plein salaire*.

Afin d'encourager l'allaitement maternel, le professeur Mayet propose qu'il soit accordé, à toute mère qui nourrit son enfant au sein, une prime fixe de 25 marks pour une durée de trois mois et de 50 marks pour une durée de six mois (1).

Puis, dans le but d'enlever aux jeunes mères nouvellement accouchées toute préoccupation et toute fatigue, en ce qui concerne les soins à donner à leurs autres enfants et la tenue de leur maison, il serait à souhaiter que des femmes de ménage fussent envoyées chez toutes les femmes en couches.

Enfin on réclame partout la création de consultations de nourrissons, de dispensaires et d'asiles spéciaux pour les femmes enceintes et accouchées, d'écoles pour mères où les jeunes filles puissent suivre des cours obligatoires sur l'élevage des nourrissons et les soins de puériculture (2).

La réalisation de ces vœux entraînerait, cela va sans dire, des dépenses considérables. Le professeur Mayet les évaluait en 1908 à 280 700 000 marks dont 192 000 000 marks pour les douze semaines de repos à plein salaire et 37 500 000 marks pour les primes d'allaitement de trois et six mois (3).

Cette somme de 280 700 000 marks, dont il faudrait soustraire le total des secours actuellement versés aux femmes par les Caisses d'assurances, représente environ 2 pour 100 du montant total des salaires.

On voit quelle charge nouvelle imposerait à la classe ouvrière la réalisation des vœux de ceux qui désirent protéger les nouveau-nés dans une aussi complète mesure, charge qu'il semble impossible d'ajouter à celles qui pèsent déjà lourdement sur le travailleur allemand.

(1) *Congrès de Rome*, 1908.
(2) *Deutscher Bund für Mutterschutz*, Bulletin 19.
(3) *Bulletin du Comité permanent des assurances sociales*, 1908.

Les lois de prévoyance sociale qui imposent à toute une catégorie de la population l'obligation de s'assurer contre les principaux risques de la vie ont un domaine suffisamment vaste pour qu'il paraisse dangereux de vouloir l'étendre davantage encore.

C'est donc dans les œuvres d'assistance privée qu'il faut chercher le remède ; l'étude de ces œuvres prouve qu'en Allemagne la Charité ne s'est pas désintéressée de la protection de la mère et des nourrissons.

  

PARIS

TYPOGRAPHIE PLON-NOURRIT ET C[ie]

Rue Garancière, 8.



